

Amandine Bled

Daniel Compagnon

LOBBYING INDUSTRIEL ET ACCORDS MULTILATERAUX D'ENVIRONNEMENT

Illustration par le changement climatique et la biosécurité

Présentation des auteurs

Amandine Bled

Statut

Post-doctorante au REPI (Recherche et Enseignement en Politique Internationale), Département de Science Politique, Université libre de Bruxelles

Principales publications

Bled Amandine, « Technological Choices in International Environmental Negotiations: an Actor-Network Analysis », *Business & Society*, à paraître en 2010, accepté en août 2009.

Bled Amandine, « Business participation to global biodiversity governance: challenging theory with empirical data », *Brazilian Journal of Environmental and Social Management*, 3 (2) : 75-91, mai-août 2009.

Bled Amandine, « Business to the rescue: private sector actors and global environmental regimes' legitimacy », *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, 9 (2) : 153-171, avril 2009.

Bled Amandine, « Ressources génétiques végétales, des flux très convoités », p. 280-284 dans Pierre Jacquet, Laurence Tubiana (Eds.), *Regards sur la Terre 2008, L'annuel du développement durable. Biodiversité - Nature et développement*, Presses universitaires de SciencesPo, Paris, janvier 2009.

Bled Amandine, « Getting the Strongest Players doesn't Make a Winning Team: Business and the Cartagena Protocol on Biosafety », p.189-206, dans Asha Joshi (Ed.) *Global Environmental Agreements: Insights and Implications*, Icfai Books, The Icfai University Press, Hyderabad, Inde, mai 2008.

Bled Amandine, « Accès et partage des avantages : rétrospective et principaux enjeux d'ici 2010 », analyses, N°02/2008. Iddri, février 2008. 12 p.

Bled Amandine, « Global Environmental Politics: Regulation for or against the Private Sector? The case of the Cartagena Protocol on Biosafety » in *Political Perspectives*, CIP 2007 Vol. 1, juin 2007. 22p.

Domaines de recherche

Ecopolitique internationale (en particulier les politiques de la Convention sur la diversité biologique)

Economie Politique Internationale

Négociations internationales

Influence/Lobbying

Adresse

Université Libre de Bruxelles Campus du Solbosch - CP 135, 50 av. F.D. Roosevelt B-1050 Bruxelles Belgique.

amandine.bled@ulb.ac.be

Daniel Compagnon**Statut**

Professeur de Science Politique, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux – SPIRIT UMR CNRS 5116

Principales publications pertinentes

Daniel Compagnon, « La biodiversité, entre appropriation privée, revendications de souveraineté et coopération internationale », in *Développement durable et territoire*, mars 2008.

Daniel Compagnon, « Transnational Public Private Partnerships and Environmental Governance in Africa: can new forms of governance solve the implementation deadlock? », GARNET Working Paper No 3208 January 2008.

Daniel Compagnon, « Gérer Démocratiquement la Biodiversité grâce aux ONG ? », in Catherine Aubertin, dir., *Représenter la Nature? ONG et biodiversité*, Editions de l'IRD, 2005, pp. 179-204.

Daniel Compagnon, « La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial », in François Constantin, dir., *Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques Politiques, 2002, pp. 163-189.

Daniel Compagnon, Brian Mokopakgosi (dir.) *Le Botswana contemporain*, Paris, Karthala, 2001, dont chapitre sur l'environnement.

Daniel Compagnon, François Constantin (dir.), *Administrer l'environnement en Afrique : Gestion communautaire, conservation et développement durable*, Paris, Karthala, 2000

Domaines de recherche

Ecopolitique mondiale et négociations environnementales

Gouvernance de la globalisation

Politiques de développement durable dans les pays du Sud

Zimbabwe & Botswana

Adresse

IEP de Bordeaux 11 allée Ausone Domaine Universitaire 33607 Pessac Cedex France

d.compagnon@sciencespobordeaux.fr

LOBBYING INDUSTRIEL ET ACCORDS MULTILATERAUX D'ENVIRONNEMENT

Illustration par le changement climatique et la biosécurité

Résumé

L'écopolitique mondiale contemporaine se singularise de plus en plus par le rôle des acteurs non étatiques dans la construction et l'évolution des traités environnementaux, en particulier l'action des lobbies industriels. Cette action est largement négligée par la théorie des Relations internationales hormis dans l'analyse néo-gramscienne des régimes internationaux. Utilisant la littérature disponible et des observations de terrain, cette étude s'appuie sur les cas du Protocole de Kyoto (changement climatique) et du Protocole de Cartagena (biosécurité) pour nuancer la thèse néo-gramscienne de l'influence des firmes sur les accords multilatéraux d'environnement. D'une part, les acteurs industriels sont peu organisés au plan transnational et sont partagés par de nombreux clivages. D'autre part, leur influence est variable, jamais acquise d'avance.

Summary

Contemporary global environmental politics are increasingly characterised by the emergence of private actors, in particular private companies, in the process of shaping and managing international regimes. The role of corporate lobbying is largely neglected in International Relations' theory, except for the neo-gramscian analysis of transnational capitalist elites' influence on international regimes. Based on available literature as well as some empirical observations our analysis revisits the cases of the Kyoto Protocol (climate change) and the Cartagena Protocol (biosafety) to question the neo-gramscian vision of business lobbying in environmental multilateral agreements. On the one hand, private companies are poorly organized at the transnational level, and are divided along several fault lines. On the other hand, their influence on negotiations' results is unequal and never warranted.

La littérature abondante sur les politiques internationales d'environnement¹, ou celle tout aussi développée sur la gouvernance environnementale globale², sont principalement centrées sur les États et leurs jeux de négociation. Le rôle des entreprises en tant qu'acteurs non étatiques dans ces

¹ Pamela. S. Chasek, Janet W. Brown, David L. Downie, *Global environmental politics*, Boulder, Westview Press, 2006 ; Peter Dauvergne (dir.), *Handbook of Global Environmental Politics*, Cheltenham & Northampton, Edward Elgar, 2005 ; Lorraine Elliott, *The Global Politics of the Environment*, Houndmills & New York, Palgrave Macmillan, 2004 ; Philippe G. Le Prestre, *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin, 2005 ; Ronnie D. Lipschutz, *Global Environmental Politics : Power, Perspectives, and Practice*, Washington, CQ Press, 2004.

² Frank Biermann, Philipp Pattberg, « Global Environmental Governance : Taking Stock, Moving Forward », *Annual Review of Environment and Resources*, 33, 2004, p. 277-294 ; Sheila S. Jasanoff, Maribeth L. Martello (dir.), *Earthly Politics : Local and Global in Environmental Governance*, Cambridge, MIT Press, 2004 ; Jacob Park, Ken Conca, Matthias Finger, *The crisis of global environmental governance : towards a new political economy of sustainability*, London, Routledge, 2008 ; Oran R. Young (dir.), *Global Governance : Drawing Insights From the Environmental Experience*, Cambridge & London, MIT press, 1997.

négociations est encore insuffisamment étudié¹, *a contrario* de l'attention croissante portée aux organisations non gouvernementales (ONG) d'environnement et aux mobilisations transnationales qu'elles ont construites². En effet, si ce sont bien les États qui négocient formellement les accords multilatéraux en matière d'environnement (AME), ces négociations sont insérées dans un ensemble de délibérations plus ou moins formelles, notamment lors des conférences de parties, mais aussi à travers les multiples interactions, avant ou pendant les négociations, entre acteurs non étatiques et membres des délégations officielles. Le sens commun impute facilement l'échec de telle ou telle conférence au pouvoir nuisible des multinationales tirant secrètement les fils dans l'ombre. S'il paraît évident que les intérêts économiques des firmes sont potentiellement affectés par les dispositions de nombreux AME³, l'influence qu'elles seraient en mesure d'exercer sur la définition et l'évolution de ces régimes est plus souvent présumée qu'empiriquement documentée.

Notre objectif ici est donc d'examiner le rôle joué par les firmes concernées dans les négociations de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et de la Convention sur le changement climatique (CCC), deux AME adoptés à l'issue du Sommet de la Terre de Rio en 1992. Négocié en 1997 dans le cadre de la CCC, le Protocole de Kyoto consacre l'adoption au plan international d'objectifs chiffrés de réduction des gaz à effet de serre (GES). Sous l'égide de la CDB, le Protocole de Cartagena, signé en 2000, régleme les échanges internationaux d'organismes génétiquement modifiés (OGM) pour prévenir les risques relatifs aux semences transgéniques. Ces deux AME, âprement négociés, ont un impact effectif ou potentiel sur les activités de plusieurs

¹ Cependant Robert Falkner, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, Houndmills & New York, Palgrave Macmillan, 2008 ; David L. Levy, Peter J. Newell (dir.), *The Business of Global Environmental Governance*, Cambridge, MIT Press, 2005. Il existe aussi une littérature abondante, non pas sur les régimes internationaux, mais sur les partenariats multi acteurs public/privé (voir par exemple Pieter Glasbergen, Frank Biermann, Arthur P. J. Mol (dir.), *Partnerships, Governance and Sustainable Development - Reflections on Theory and Practice*, Cheltenham & Northampton, Edward Elgar, 2007), sur la responsabilité environnementale d'entreprise et le mécénat vert, sur l'autorégulation des firmes transnationales via les standards (ISO notamment), ou encore sur les codes de bonne conduite et les mécanismes de certification par des tiers – par exemple dans le domaine forestier (Marie-Claude Smouts, *Forêts tropicales, jungle internationale : les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001). À titre de synthèse, voir Robert Falkner, « Private Environmental Governance and International Relations : Exploring the Links », *Global Environmental Politics*, 3 (2), 2003, p. 72-87 ; Philip Pattberg, *Private institutions and global governance : the new politics of environmental sustainability*, Northampton, Edward Elgar, 2007 ; Marie-Claude Smouts (dir.), *Le développement durable : les termes du débat*, Paris, Armand Colin (2^{ème} édition), quatrième partie, 2008.

² Notamment Baas Arts, *The Political Influence of Global NGOs*, Utrecht, International Books, 1998 ; Baas Arts, Sandra Mack, « Environmental NGO's and the biosafety protocol : a case study on political influence », *European Environment*, 13, 2003, p. 19-33 ; Catherine Aubertin (dir.), *La biodiversité au prisme des ONG*, Montpellier, éditions de l'IRD, 2005 ; Nathalie Berny, « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles : les ressources de réseau et d'information, conditions et facteurs de changement de l'action collective », *Revue française de science politique*, 58 (1), 2008, p. 93-116 ; Michele M. Betsill, Elisabeth Corell (dir.), *NGO Diplomacy : The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Cambridge, The MIT Press, 2007 ; Helmut Breitmeier, Volker Rittberger, « Environmental NGOs in an Emerging Global Civil Society », dans Pamela S. Chasek (dir.), *The Global Environment in the Twenty-First Century : Prospects for International Cooperation*, Tokyo, United Nations University Press, 2000, p. 130-163 ; Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1998 ; Thomas Princen, Matthias Finger, *Environmental NGOs in World Politics : Linking the Local and the Global*, London, New York, Routledge, 1994.

³ Par exemple, le Protocole de Montréal adopté en 1987 dans le cadre de la convention cadre des Nations unies sur la protection de l'ozone stratosphérique interdit la production et l'utilisation de certains gaz initialement très utilisés dans l'industrie.

secteurs industriels et entrent en conflit avec certains accords chers aux entreprises, notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Il s'agit en particulier de nuancer fortement l'une des interprétations théoriques en vogue en Relations internationales¹ sur le rôle des entreprises dans les AME - l'approche néo-gramscienne (Première partie) -, selon laquelle le résultat des négociations est fortement conditionné par le pouvoir hégémonique des firmes, à la fois structurel et idéologique. Les données empiriques disponibles concernant nos deux études de cas suggèrent une vision plus nuancée (Deuxième partie), via un cadre d'analyse qui met en avant la diversité de positionnement des acteurs économiques en fonction d'intérêts et de ressources variables et leur faible influence sur la conclusion et le produit des négociations internationales d'environnement.

LE POUVOIR HEGEMONIQUE DES FIRMES EN QUESTION : DIVERSITE DES SECTEURS INDUSTRIELS ET CONTROLE DES ETATS

Après avoir rappelé brièvement quelques aspects essentiels de la vision néo-gramscienne du pouvoir hégémonique des firmes dans les négociations internationales d'environnement, nous examinerons les facteurs déterminants que sont l'hétérogénéité des acteurs économiques et le contrôle du processus de négociation par les acteurs étatiques.

Postulats et limites de la vision néo-gramscienne

En Relations internationales, les analyses néo-gramsciennes s'appuient sur une vision structuraliste – mais pas exclusivement matérialiste - du monde où la notion centrale est celle d'hégémonie, mais dans un sens très différent de celui que les néo-réalistes donnent à ce terme². À la suite de Robert Cox les néo-gramsciens définissent l'hégémonie comme une forme de domination qui ne repose pas seulement sur l'Etat dans sa définition restreinte, administrative, mais sur l'Etat compris comme organisation sociale incluant l'administration mais aussi la société civile organisée en classes sociales. Surtout, cette hégémonie n'est pas uniquement matérielle, mais repose également sur un

¹ Selon l'usage, les majuscules permettent de distinguer la discipline des Relations internationales de son objet d'étude. Dario Battistella, *Théorie des Relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 13.

² Pour les néo-réalistes, l'hégémonie est du ressort de l'Etat. Un hégémon est ainsi un Etat prépondérant sur la scène internationale, notamment grâce à sa suprématie économique et militaire. Voir Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1981.

leadership intellectuel et moral¹. Les fondements idéologiques de cette hégémonie assurent le consentement des dominés à un certain ordre politique et social.

Cette définition néo-gramscienne de l'hégémonie a retenu l'attention d'auteurs intéressés par la question de l'influence des acteurs économiques sur les résultats des négociations internationales d'environnement². Reprenant le postulat néo-gramscien selon lequel « la persistance de structures sociales et économiques [qui] avantage[nt] systématiquement certains groupes d'acteurs »³, ces chercheurs signalent que le développement de normes internationales se fait au profit des acteurs dominants sur cette même scène internationale, à savoir les élites gouvernementales et les dirigeants des firmes transnationales. L'hégémonie s'exprime alors à travers un « bloc historique »⁴ à l'échelle planétaire, qui prend la forme d'un réseau rassemblant des États – eux-mêmes expression des classes socialement dominantes à l'échelle nationale –, des organisations internationales et des acteurs non étatiques – surtout des firmes transnationales fortement dotées en ressources matérielles et symboliques. Selon la définition néo-gramscienne, cette classe managériale transnationale exerce donc son pouvoir par des moyens à la fois matériels - structures économiques et organisationnelles - et symboliques - diffusion de la culture, des institutions et de la technologie. Ces moyens sont utilisés successivement ou alternativement par les acteurs engagés dans la construction de la gouvernance mondiale⁵.

Bien que les néo-gramsciens soulignent le pouvoir hégémonique des firmes associées en une classe transnationale dominante, ils reconnaissent également que cette hégémonie est susceptible de changer de mains au cours du temps⁶. Ce changement peut suivre deux voies différentes ; celle d'une « révolution passive », c'est-à-dire d'une réforme impulsée par le haut et provoquée par des fractions insatisfaites de la classe hégémonique ; ou bien celle d'une « guerre de position » entre blocs, avec le développement d'un « bloc historique contre hégémonique », grâce aux initiatives d'acteurs dominés

¹ D'après Robert Cox et Timothy Sinclair : « L'hégémonie au plan international peut être décrite comme une structure sociale, une structure économique et une structure politique ; elle ne peut pas être uniquement l'un de ces éléments, mais doit être les trois à la fois », Robert W. Cox, Timothy J. Sinclair *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 137.

² L'interprétation de l'oeuvre de Gramsci a pris différentes directions (voir Andreas Bieler, Adam David Morton, « A critical theory route to hegemony, world order and historical change : neo-Gramscian perspectives in International Relations », *Capital & Class*, 82, 2004, p. 85-114 ; D. L. Levy, P. J. Newell 2005, « A Neo-Gramscian Approach to Business in International Environmental Politics : An Interdisciplinary, Multilevel Framework », dans D. L. Levy & P. J. Newell (dir.), *The Business of Global Environmental...op.cit.*, p. 53). Dans cet ensemble de travaux, ceux qui traitent de l'environnement sont largement perçus comme l'une des variantes les moins déterministes et économicistes du courant néo-gramscien.

³ David L. Levy, Peter J. Newell, « Business Strategy and International Environmental Governance : Toward a Neo-Gramscian Synthesis », *Global Environmental Politics*, 2 (4), 2002, p. 86. Toutes les citations en anglais ont été traduites par nos soins.

⁴ Cette expression est empruntée à Gramsci qui signalait que les idées, les politiques étatiques et les décisions économiques sont liées entre elles dans un « bloc historique ». Les expressions de « révolution passive » et « guerre de position » sont également directement empruntées à Gramsci. R. W. Cox, T. J. Sinclair *Approaches to World Order*, *op. cit.*

⁵ David L. Levy, David Egan, « A Neo-Gramscian Approach to Corporate Political Strategy : Conflict and Accommodation in the Climate Change Negotiations », *Journal of Management Studies*, 40 (4), p. 803-829, 2003.

⁶ *Ibid*, p. 807.

hostiles à l'ordre social existant. Ce « bloc » contestataire s'appuie lui aussi sur les trois dimensions du pouvoir - économique, organisationnelle et discursive - précitées. L'approche néo-gramscienne permet de penser le changement systémique dans le domaine environnemental en observant les stratégies adoptées par les acteurs, notamment ceux issus de la société civile, qui s'engagent dans la « guerre de position » pour modifier les normes et règles internationales en matière d'environnement. L'issue de cet affrontement n'est pas prédéterminé car il dépend *in fine* de l'habileté relative des différents blocs à mobiliser les trois dimensions du pouvoir concourant à l'hégémonie¹. Du fait de cette confrontation, les firmes peuvent être amenées à modifier leur comportement, ou simplement leurs discours et à s'adapter au changement du cadre normatif et réglementaire international. Cette dynamique, assimilable à une lutte de classes à l'échelle internationale, permettrait d'expliquer, mieux que les paradigmes classiques de Relations internationales stato-centrés – soit néolibéraux et néo-réalistes –, les évolutions affectant les accords multilatéraux en général, et les AME en particulier. Dans cette approche, les acteurs économiques sont des acteurs politiques à part entière et l'influence des intérêts industriels sur la formation des politiques globales environnementales est présumée importante, puisque les firmes concernées sont au cœur du bloc historique du capitalisme transnational.

Pourtant l'approche néo-gramscienne présente au moins deux limites pour la compréhension du rôle des acteurs économiques dans les AME. Tout d'abord elle sous-estime la diversité des positions défendues par les différentes catégories d'acteurs économiques ; ensuite elle privilégie une vision structurelle réductrice du pouvoir des firmes au plan international. Sur le premier point, les analystes néo-gramsciens reconnaissent l'existence possible de divergences dans les positionnements stratégiques des industries, mais ils continuent en pratique à appréhender les firmes comme un acteur homogène au comportement très prévisible. Du fait de leurs hypothèses concernant l'unité des milieux d'affaires, leurs études se concentrent bien souvent sur le rôle d'un petit nombre d'organisations industrielles, représentatives de l'ensemble de la « communauté industrielle », dans les négociations des AME. Pour ces auteurs, des divergences apparaissent au sein même des secteurs industriels - conflits intra-capital² - ou bien entre ces secteurs - conflits inter-capital³ - mais la globalisation exercerait cependant, selon eux, de telles pressions sur les acteurs économiques, que leurs positions tendraient dès lors à converger au plan international. Ainsi, dans la littérature disponible, les conflits inter et intra-capital sont souvent négligés, alors que la majorité des travaux met l'accent sur la

¹ David L. Levy, Peter J. Newell, « A Neo-Gramscian Approach to Business in Environmental Politics: An Interdisciplinary, Multilevel Framework », dans D.L. Levy, P. J. Newell, *The Business of Global...*, *op. cit.*, p. 63-65.

² Peter Newell, Matthew Paterson, « A Climate for Business : Global Warming, the State and Capital », *Review of International Political Economy*, 5 (4), 1998, p. 694.

³ Peter Newell, « Bio-Hegemony : The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina », *Journal of Latin American Studies*, 41, 2009, p. 39.

convergence des positions industrielles à l'échelon international¹ ; ou, quand elles évoquent l'apparition possible de divergences entre les entreprises au fil du temps, c'est aussitôt pour souligner la lenteur d'un tel processus². Pourtant d'autres travaux ont mis en évidence la réelle diversité des positions au sein des acteurs économiques³, nous incitant à élaborer un cadre d'analyse moins déterministe, prenant en compte la diversité des firmes, des enjeux et des contextes de négociation, mais aussi les initiatives coordonnées ou isolées des entreprises lors des négociations des AME.

Sur le second point, l'approche néo-gramscienne surestime la puissance structurelle en proposant une interprétation trop déterministe des relations internationales ; laquelle, du fait de sa généralité même, échappe à toute falsification empirique. Les auteurs néo-gramsciens reconnaissent certes que le pouvoir des firmes est en partie dépendant de leur pouvoir relationnel et de leur habileté à mobiliser de façon efficace leurs ressources. Toutefois, le caractère dominant de l'idéologie du libéralisme économique dans les institutions internationales – entendues aux sens le plus large incluant les régimes – est censé faciliter *a priori* l'adoption des positions des industriels par les États⁴. Dans tous les cas pour les néo-gramsciens, le poids des lobbies industriels dépend avant tout des ressources mobilisables par les entreprises davantage que de leurs initiatives pendant les négociations d'AME. Là encore, plusieurs travaux récents montrent que le pouvoir des firmes transnationales est loin d'être automatique, et notamment que les gouvernements restent bien souvent les maîtres du jeu des négociations internationales⁵.

Hétérogénéité des intérêts des firmes et réévaluation du rôle de l'Etat dans les négociations internationales d'environnement

La première critique formulée à l'encontre de l'approche néo-gramscienne, la question de l'unité du monde des affaires, a fait l'objet de développements récents en Relations internationales. Des travaux s'inspirant de « l'école des conflits industriels » (*business conflict school*), considèrent

¹ Peter Andree, « The Genetic Engineering Revolution in Agriculture and Food : Strategies of the 'Biotech Bloc' », dans D. L. Levy, P. J. Newell (dir.), *The Business of Global...*, *op.cit.*, p. 135-166. David Coen, « Environmental and Business Lobbying Alliances in Europe : Learning from Washington ? », dans D. L. Levy, P. J. Newell (dir.), *The Business of Global...*, *op. cit.*, p. 217 ; D. L. Levy, Ans Kolk, « Strategic Responses to Global Climate Change : Conflicting Pressures on Multinationals in the Oil Industry », *Business and Politics*, 4 (3), 2002, p. 275-300 ; Peter Newell, *Climate for Change, Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

² P. J. Newell, M. Paterson, « A Climate for Business, ... », art. cité

³ R. Falkner, *Business Power and Conflict in...*, *op. cit.* ; P. Newell, « Bio-Hegemony : The Political Economy... », art. cité ; Irja Vormedal, « The Influence of Business and Industry NGOs in the Negotiation of the Kyoto Mechanisms: the Case of Carbon Capture and Storage in the CDM », *Global Environmental Politics*, 8 (4), 2008, p. 36-65.

⁴ D. L. Levy, P. J. Newell (dir.), *The Business of...op. cit.*

⁵ Cornelia Woll, *Firm interests : how governments shape business lobbying on global trade*, Ithaca, Cornell university press, 2008 ; Patrick Bernhagen, « Business and International Environmental Agreements: Domestic Sources of Participation and Compliance by Advanced Industrialized Democracies », *Global Environmental Politics*, 8 (1), 2008, p.102.

ainsi que le secteur privé peut englober une grande variété d'acteurs, dont les intérêts divergent en situation. Le positionnement politique des firmes est notamment évalué au regard de trois critères : leur place dans le processus de production des biens et services ; leur caractère national ou international - qui détermine le cadre institutionnel et politique dans lequel opèrent les firmes¹ ; enfin leur capacité d'innovation et de proposition de nouvelles technologies capables de traiter les problèmes environnementaux en négociation². Cette grille de lecture a été développée à partir du cas des négociations internationales sur la protection de la couche d'ozone, pour lesquelles certaines firmes avaient développé des produits de substitution aux substances nocives jusqu'alors utilisées dans l'industrie. Au contraire, aucune innovation technologique décisive n'a été proposée au cours des négociations internationales des questions de climat et de biosécurité. Nous nous concentrerons donc sur les deux premiers critères.

Concernant le premier critère, l'approche qui examine la place de chaque entreprise dans le processus productif a été introduite par les théoriciens des systèmes mondiaux comme Terence Hopkins et Immanuel Wallerstein. La notion de chaîne de production qu'ils utilisent fait référence à « une série de réseaux inter-organisationnels se rassemblant autour d'un produit ou marchandise, liant les foyers, les entreprises et les États les uns aux autres au sein de l'économie monde »³. C'est surtout la gouvernance de ces chaînes qui façonne les différentes relations que chaque entreprise entretient avec son environnement – les clients, les fournisseurs, les autorités de contrôle, etc.

Le deuxième critère de définition des préférences des entreprises se justifie dans la mesure où les États sont en grande partie à l'origine de la définition des conditions sous lesquelles opèrent les firmes. Celles-ci doivent tout d'abord respecter les législations nationales pour pouvoir commercialiser leurs produits. En outre, les États sont signataires de nombreux accords internationaux qui ont ainsi un impact direct sur les activités des firmes. La régulation des entreprises devient multiple : elle est notamment d'origine interprofessionnelle, nationale, régionale, ou encore tributaire des accords de l'Organisation mondiale pour le commerce⁴.

Une fois leur intérêt défini, la participation des entreprises, notamment les firmes transnationales, aux négociations d'accords internationaux est motivée par une aversion pour les risques (de l'action comme de l'inaction), le souci de l'image de la firme et un éventuel apprentissage

¹ Par exemple, des firmes qui subissent un cadre contraignant au plan national ou régional - avec le cas de l'Union européenne -, sont susceptibles de soutenir la mise en place d'un cadre aussi contraignant au plan international pour ne pas être désavantagées vis-à-vis de leurs concurrentes.

² R. Falkner, *Business Power and Conflict...*, *op. cit.*

³ Gerffi, et al., 1994 cités dans Peter Leigh Taylor, « In the Market But Not of It : Fair Trade Coffee and Forest Stewardship Council Certification as Market-Based Social Change », *World Development*, 33 (1), 2005, p. 130.

⁴ Bernard Jullien, Andy Smith, *Industries and globalization : the political causality of difference*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 18.

des modes d'action dans des expériences antérieures¹. Cependant, si ce cadre est pertinent pour comprendre la forte implication des entreprises de taille importante dans les débats internationaux, il convient de ne pas négliger la dimension matérielle des coûts de la participation aux réunions internationales pour les petites et moyennes entreprises et les firmes des pays du Sud ; et la domination des grandes firmes occidentales sur les coalitions transnationales de lobbying qui en résulte. De plus, comme l'a illustré la sociologie des organisations depuis les prémices posés par March et Simon, les firmes, et *a fortiori* les coalitions industrielles, obéissent à une rationalité limitée, traversées qu'elles sont par des conflits et dysfonctionnements - notamment en matière de diffusion interne de l'information. Cette rationalité limitée entre d'ailleurs en jeu aussi bien dans la définition des intérêts des entreprises que dans leurs décisions relatives à un engagement dans des débats internationaux. Comme tous les autres acteurs sociaux, les firmes impliquées dans les négociations internationales doivent également surmonter les paradoxes de l'action collective au-delà d'une unité de façade, comme le montre l'exemple européen². Les associations nationales et européennes sont ainsi parfois plus actives et efficaces que les associations transnationales qui manquent de capacités³.

En second lieu, l'interprétation néo-gramscienne, en exagérant la dimension structurelle du pouvoir des firmes, présente les négociations internationales comme un processus dont le résultat est déterminé d'avance. Or, si de nombreuses études soulignent l'intensité du lobbying des firmes pour influencer le contenu des politiques publiques, à l'échelle nationale ou à celle de l'Union européenne (UE), aboutissant parfois à une intégration dans le processus décisionnel analysée en terme de néo-corporatisme⁴, il n'est pas possible d'en déduire mécaniquement, au plan international, une influence des firmes sur les AME. Une étude quantitative corrélant les pressions politiques des industriels au plan national, et l'adhésion et la mise en œuvre des régimes internationaux d'environnement par les États, conclut ainsi à l'indétermination du lien entre entreprises et élites gouvernementales, contrairement à ce que suggère la thèse de l'hégémonie⁵. Les firmes ont davantage de difficultés à faire passer leurs idées au plan international qu'à l'échelon national⁶ et perçoivent plus souvent la négociation d'un AME comme un risque que comme une opportunité. Surtout, les ressources détenues par les acteurs ne constituent qu'un des indicateurs à analyser parmi tant d'autres pour comprendre

¹ Virginia Haufler, *A public role for the private sector : industry self-regulation in a global economy*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

² Justin Greenwood, *Interest representation in the European Union*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2007.

³ Wolfgang Streeck, Jürgen R. Grote, Volker Schneider, Jelle Visser *Governing interests: business associations facing internationalization*, London ; New York : Routledge, 2006, p. 245.

⁴ Gehrard Lehbruch, Philippe C. Schmitter, *Patterns of corporatist policy-making*, London, Beverly Hills, Sage publications, 1982. Notre recours à la littérature plus large sur le lobbying se justifie par un certain nombre de similitudes entre l'analyse des politiques internationales et celle des politiques publiques. Voir Frank Petiteville, Andy Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 56 (3), 2006, p. 357-366.

⁵ Patrick Bernhagen, « Business and International Environmental Agreements... », *loc. cit.*, p.102.

⁶ Ian H. Rowlands, « Transnational Corporations and Global Environmental Politics », dans Daphné Josselin, William Wallace (dir.), *Non-state actors in World Politics*, Basingstoke, Palgrave, 2001, p. 133-149.

l'influence des firmes¹. L'influence effective de celles-ci dépend *in fine* de leur capacité à mobiliser leurs ressources, à s'adapter à la configuration de négociation et à comprendre les enjeux de celle-ci, mais aussi à nouer des alliances avec d'autres acteurs, y compris à pénétrer les réseaux qui comptent pour la prise de décision.

Au lieu de considérer les AME comme joués d'avance, il convient de rappeler que la négociation multilatérale, surtout dans le domaine environnemental, reste relativement indéterminée jusqu'à la fin des débats et difficile à appréhender : « La diplomatie de conférence et la négociation internationale sont caractérisées par la complexité - des parties prenantes multiples traitant de problématiques multiples, jouant des rôles multiples basés sur des valeurs multiples »². Paradoxalement, la rédaction des textes finaux repose aussi souvent sur la force des relations interpersonnelles entre négociateurs³. Plusieurs d'entre eux confirment que les négociations sont favorables aux échanges et à la création de réseaux d'acteurs partageant la même volonté de mettre en place des normes internationales⁴, ainsi : « le succès au sein de la complexité de la gouvernance environnementale globale semble dépendre d'attributs relativement simples : les personnalités, les relations, la confiance, le respect mutuel et une compréhension bienveillante des intérêts de chacun »⁵. Or les négociateurs représentent avant tout des Etats, lesquels contrôlent la décision finale. Si ce contrôle exercé sur les résultats est jugé important pour les questions commerciales⁶, il l'est tout autant pour les questions environnementales.

LOBBYING INDUSTRIEL ET NEGOCIATIONS INTERNATIONALES D'ENVIRONNEMENT : ILLUSTRATIONS EMPIRIQUES

Pour conforter cette analyse des limites de l'approche néo-gramscienne au regard de la diversité des intérêts industriels et du rôle central de l'Etat dans le résultat des négociations, nous nous appuyons sur les cas du Protocole de Kyoto sur le changement climatique et celui de Cartagena sur la biosécurité.

Le Protocole de Kyoto et les industriels de l'énergie

¹ Andreas Dür, Gemma Mateo « Irish Associations and Lobbying on EU Legislation: Resources, Access Points, and Strategies », *Irish Political Studies*, 25, (1), 2010, p. 107-122.

² Pamela S. Chasek, *Earth negotiations : analyzing thirty years of environmental diplomacy*, Tokyo, United Nations University Press, 2001, p. 23..

³ *Ibid.* p. 33-34.

⁴ Philippe Zeller, « La protection de l'environnement, un exemple de diplomatie mondialisée », *Autrement, Série mutations*, 213, 2002, p. 56-65.

⁵ Richard. E Saunier, Richard. A. Meganck, *Dictionary and introduction to global environmental governance*, London, Earthscan, 2007, p. 9.

⁶ C. Woll, *Firm interests : how governments...*, *op. cit.*

Si la Convention cadre sur le changement climatique, adoptée en 1992, fixait les principes de lutte contre le réchauffement climatique, notamment celui d'une réduction des émissions de GES, elle ne contenait aucun calendrier ni objectif chiffré contraignant pour les signataires, tels qu'ils figureront dans le Protocole de Kyoto de 1997. Cette lacune de la CCC s'expliquait notamment par la pression du gouvernement de Georges H. Bush, lequel avait expliqué que « le mode de vie américain n'était pas négociable ». À l'appui de cette position gouvernementale, les industries productrices et consommatrices d'énergies fossiles se sont très tôt mobilisées pour éviter l'adoption de normes contraignantes. Leur poids dans l'économie mondiale leur assurait d'emblée l'attention des gouvernements occidentaux¹. Le pouvoir structurel des firmes pétrolières et gazières a donc particulièrement pesé sur la CCC, ces entreprises ayant concentré leur lobbying au plan national, en amont des négociations multilatérales. Il fut particulièrement efficace aux États-Unis avant Rio, facilité par la circulation des élites (*revolving doors*) entre la haute administration américaine et le secteur privé², mais aussi en Europe au début des années 1990, avec la mise en échec du projet communautaire de taxe carbone³ - déjà.

En parallèle de ces actions au plan national, les firmes avaient également formé des coalitions transnationales pour être présentes dans les négociations internationales et contrer l'alliance de scientifiques et d'ONG environnementales prônant un continuel durcissement des engagements intergouvernementaux. L'une des premières et des plus actives de ces coalitions était la Global Climate Coalition (GCC) regroupant à partir de 1989 des pétroliers, des gaziers et des entreprises du secteur automobile, principalement américaines et européennes. L'un de ses premiers objectifs fut de contester le consensus scientifique grandissant sur le changement climatique, en s'appuyant sur les arguments des « sceptiques du réchauffement »⁴, pour jeter le doute sur les méthodes du Groupe international d'étude du climat (GIEC), organe créé en 1988 par le Programme des Nations unies pour l'environnement et l'Organisation météorologique mondiale pour synthétiser les connaissances sur le changement climatique. Plus encore la GCC a joué de l'argument économique, d'autant plus percutant que la plupart des dirigeants politiques occidentaux en avaient déjà intériorisé la logique. En 1996, la

¹ Robert Reinstein cité dans P. Newell, *Climate for Change, Non-State Actors...*, *op. cit.*

² P. Newell, *Climate for Change, Non-State Actors...*, *op. cit.*, p. 102-104.

³ Jon Birger Skjaereth, « The climate policy of the EC : Too hot to handle ? », *Journal of Common Market Studies*, 31 (1), 1994, p. 25-45.

⁴ Ce sont bien les grands groupes industriels des énergies fossiles qui ont financé les recherches des « *climate sceptics* », directement ou à travers des fondations comme le Cato Institute, un think tank financé notamment par Philip Morris et Exxon Mobil ; cf. *Sourcewatch*, http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Cato_Institute. Parmi les autres instituts « négationnistes » du climat on trouve la Heritage Foundation, le Heartland Institute, le George C. Marshall Institute ou la Hoover Institution, tous proches des Républicains conservateurs. Cette pratique s'est intensifiée à nouveau dans les mois précédant Copenhague, notamment à l'instigation du conglomérat Koch Industries dont l'engagement fut dénoncé par Greenpeace ; cf. « Koch Industries secretly funding the climate denial machine », 30 Mars 2010, <http://www.greenpeace.org/raw/content/usa/press-center/reports4/koch-industries-secretly-fund.pdf>. Entre 2006 et 2009 ces actions auraient représenté un investissement de 37,9 millions de dollars pour Koch Industries et de 87,9 millions de dollars pour Exxon.

GCC mit publiquement en garde le gouvernement américain sur l'impact d'une réduction de 20 % des émissions de GES sur l'économie occidentale¹.

À l'approche de Kyoto, la GCC insista sur la nécessité, au nom de la justice, d'impliquer les pays du Sud dans la réduction des émissions, via une vaste campagne de propagande d'un *think tank*, le Global Climate Information Project. L'administration Bush (père) jusqu'en 1992, puis celle de Bush (fils) entre 2000 et 2008 étaient, pour des raisons idéologiques et familiales, très proches des producteurs d'énergies fossiles², bien que ces industries aient généreusement financé également les candidats démocrates à la Présidence et au Congrès. Ce dernier, dont l'accord est nécessaire à la ratification des AME - comme le président Clinton l'a vérifié également pour la CDB - joue souvent un rôle décisif et ses membres ont fait l'objet d'un lobbying intense et relativement efficace avant Kyoto.

C'est bien dans l'espoir d'obtenir la ratification du Congrès américain, dans le contexte défavorable créé par la résolution « Byrd-Hagel », que l'administration Clinton a voulu accroître au maximum les mécanismes de flexibilité (tels les puits de carbone, le « hot air » russe, le Mécanisme de développement propre (MDP) ou la Mise en œuvre conjointe), car ils réduisaient le coût économique du respect de l'engagement américain à Kyoto³. Peine perdue car les Républicains – dominants au Congrès à partir de 1994 - étaient hostiles par principe à tout accord contraignant mettant en cause la liberté des acteurs économiques, et privilégiaient des engagements volontaires des entreprises et de futures innovations techniques comme réponse à un réchauffement climatique largement perçu comme hypothétique. C'est encore le blocage du Sénat sur le projet de loi concernant l'énergie et le climat qui a contraint le président Obama à une position minimaliste lors de la réunion de Copenhague en décembre 2010.

En dépit d'un écho réel aux États-Unis et dans les pays du JUSCANZ⁴, la GCC n'a guère atteint ses objectifs lors des négociations du Protocole de Kyoto. En interne, malgré une cohésion de façade de ses membres, ce sont en pratique les firmes les plus directement affectées par les futures décisions - soit les producteurs de produits pétroliers et de charbon américains - qui avaient la haute

¹ David L. Levy, « Business and the Evolution of the Climate Regime : The Dynamics of Corporate Strategies », dans D. L. Levy, P. J. Newell, (dir.), *The Business of Global...*, op. cit., p. 82.

² R. Falkner, *Business Power and Conflict...*, op. cit., p.105.

³ Reinhard Steurer, « The US's retreat from the Kyoto Protocol : an account of a policy change and its implications for future climate policy », *European Environment*, 13, 2003, p. 344-360. De même, la promotion du marché de droits d'émission (« cap and trade ») pour la mise en œuvre, en lieu et place d'une taxe carbone qui avait initialement les faveurs du Vice-Président Gore et de l'agence de protection de l'environnement américaine EPA (Environment Protection Agency), s'appuyait sur le succès antérieur d'un tel marché dans la lutte contre les pluies acides en Amérique du Nord (Loren Cass, « Norm Entrapment and Preference Change : The Evolution of the European Union Position on Emission Trading », *Global Environmental Politics*, 2 (5), mai, 2005, p. 38-60). Cela ne traduisait pas une obsession néolibérale comme on le lit parfois (Aurélien Bernier, *Le climat otage de la finance, ou comment le marché boursicote avec les « droits à polluer »*, Paris, Mille et une nuits, 2008, ch. 1). Il est d'ailleurs significatif qu'aux États-Unis, aujourd'hui, les Républicains conservateurs les plus proches des milieux industriels s'opposent au 'cap and trade' proposé par Obama.

⁴ Le JUSCANZ est une coalition interétatique regroupant le Japon, les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle Zélande.

main sur la direction de la coalition¹. Or elles n'ont pu empêcher la conclusion d'un accord comportant des réductions chiffrées et un calendrier contraignant. Progressivement, des divergences ont émergé entre les différents secteurs économiques potentiellement affectés.

Dès 1991, une nouvelle coalition industrielle vit le jour, l'International Climate Change Partnership (ICCP), laquelle regroupait des industriels utilisateurs d'énergie comme la firme chimique Dupont. Incidemment, celle-ci avait joué un rôle décisif dans l'adoption du Protocole de Montréal sur la couche d'ozone². Or, les firmes utilisatrices d'énergie fossile n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts que les pétroliers et charbonniers³. Ainsi, l'ICCP adopta une position plus modérée vis-à-vis des objectifs contraignants de réduction des émissions et du débat climatique en général. Puis, l'industrie de l'assurance, inquiète des coûts croissants d'une couverture des risques liés au changement climatique, a pris nettement position en faveur de la réduction des émissions de GES, sans parler du lobby nucléaire qui trouvait un intérêt objectif à pénaliser les sources d'énergies générant du dioxyde de carbone. L'appartenance sectorielle des firmes et l'impact différentiel sur leurs activités du régime international sur le changement climatique ont donc été des éléments décisifs de leur prise de position.

Les origines géographiques des entreprises ont joué également dans la différenciation des stratégies au sein d'un même secteur⁴. Ainsi, dès 1995, les firmes pétrolières européennes, y compris dans les énergies fossiles, ont adopté une position plus ouverte que leurs concurrentes américaines. Certaines compagnies pétrolières comme Shell et BP se désolidarisèrent alors du lobby anti-Kyoto et se lancèrent ostensiblement dans la production d'énergies renouvelables. En octobre 1996, British Petroleum annonça son retrait de la GCC et développa par la suite une politique active de réduction de ses émissions⁵ ; autant d'initiatives s'inscrivant dans une perspective d'éco-efficience censée accroître à la fois les parts de marché et l'image citoyenne de l'entreprise⁶. En Allemagne, 17 associations industrielles demandèrent dès 1995 un objectif volontaire de 20 % de réduction d'émissions d'ici à 2005, auquel la GCC s'était pourtant radicalement opposée. L'Union européenne, très active du fait de l'absence de leadership de la part des États-Unis, voulait aller initialement au-delà de ce que ses

¹ Robert Falkner, « Global Climate Change », dans R. Falkner, *Business Power and Conflict...*, *op. cit.*, p. 110. D'ailleurs la GCC fut dissoute en 2002 une fois acquis le retrait américain du protocole de Kyoto.

² Robert Falkner, « The Business of Ozone Layer Protection : Corporate Power in Regime Evolution », dans D. L. Levy, P. J. Newell (dir.), *The Business of Global...*, *op. cit.*, p. 105-134.

³ *Ibid.*, p. 98-99.

⁴ David L. Levy, « Business and the Evolution of ... », art. cité, p. 95.

⁵ Elle mit en place un système d'échange de droits d'émission de GES interne au groupe et annonça en 2003 qu'elle avait réduit de 10% ses émissions par rapport au niveau de 1990 (D. L. Levy, « Business and the Evolution of ... », art. cité, p. 84). Avec le rachat d'Amoco et une politique de recherche et développement volontariste, BP est devenue leader dans le solaire, lequel devrait représenter 5% de ses revenus d'exploitation en 2020. Lévy note le même type de divergences entre les deux côtés de l'Atlantique pour l'industrie automobile.

⁶ Olivier Boiral, « Concilier environnement et compétitivité, ou la quête de l'éco-efficience », *Revue française de gestion*, n°158 (2005), pp.163-186.

industries souhaitaient¹. Toutefois l'amélioration de la collaboration de la Commission européenne avec le secteur des énergies fossiles conduisit à un objectif plus modeste de 12 % de réduction des émissions de GES. De même, les nouvelles initiatives prises par l'industrie convergeaient avec celles de la Commission, comme c'était le cas lorsque Shell inaugura son propre système d'échange de permis d'émission en 2000, au moment où se mettait en place la réflexion sur le système d'échange européen qui verra le jour en 2005².

Ainsi, la multiplication, à l'exemple de la GCC, des coalitions industrielles impliquées dans les négociations sur le climat reflète la diversité des positions exprimées au sein des différents secteurs économiques concernés³, démentant aussi bien une vision unitaire de l'acteur économique, que le postulat du monolithisme idéologique de la « classe managériale transnationale ». De plus, les positions des firmes ne sont pas figées, mais évoluent en fonction du contexte à la fois politique (montée en puissance du « risque climatique » sur l'agenda et sensibilité croissante des opinions publiques nationales) et économique (opportunités offertes par la « croissance verte »). Ainsi, beaucoup d'entreprises des secteurs de l'énergie, même aux États-Unis et y compris dans le secteur pétrolier, a évolué à partir de 2000, vers une attitude proactive sur les émissions de GES, avec la création par exemple du Pew Center on Global Climate Change en avril 1998 – rallié par de nombreuses grandes firmes dont BP et Toyota. La coalition American Businesses for Clean Energy regroupe des milliers d'entreprises américaines. Quand le vice-président de la chambre de commerce américaine a fait des déclarations outrancières sur la science climatique et la réalité du réchauffement en août 2009, plus d'une douzaine de grandes firmes ont quitté l'organisation sur fond de controverses publiques et une scission est apparue au printemps 2010 avec la création, à l'initiative de la chambre de commerce de San Francisco, d'une organisation rivale (Chambers for Innovation and Clean Energy) soutenant la loi sur le climat proposée par l'administration Obama⁴.

Au plan international, l'influent World Business Council for Sustainable Development - créé en 1991 mais plus connu depuis le sommet de Johannesburg de 2002 – soutient la réduction des émissions de GES et promeut les instruments mis en place par le Protocole de Kyoto- tel le MDP ; tandis que l'International Chamber of Commerce conserve une position plus ambiguë. Sans même évoquer la coalition des industriels des énergies renouvelables, notamment le Business Council for Sustainable Energy désormais représenté aux réunions de la CCC. Le secteur privé n'a jamais été aussi divisé sur la politique à suivre.

¹ Robert Falkner, « Global Climate Change », dans R. Falkner, *Business Power and Conflict...*, *op. cit.*, p.105.

² Skjaereth et Skodvin, 2003 cité dans Jon Hovi, Tora Skodvin, Steinar Andresen, « The Persistence of the Kyoto Protocol : Why Other Annex I Countries Move on Without the United States », *Global Environmental Politics*, 3 (4), 2003, p. 14.

³ I. Vormedal, « The Influence of Business and Industry NGOs... », art. cité, p.51.

⁴ Voir l'article de Josh Harkinson « Chamber of Commerce Goes After Climate Dissenters In Its Ranks » sur le blog Mother Jones, posté le 2 août 2010, consulté le 3 août 2010 ; <http://motherjones.com/blue-marble/2010/07/chamber-commerce-climate-NRDC-CICE>.

Si le poids structurel des industries d'énergie fossile et leur influence auprès de certains décideurs nationaux sont patents, il convient de ne pas exagérer leur impact sur les négociations proprement dites, notamment en 1997 à Kyoto. Bien que les coalitions industrielles soient souvent en mesure d'infiltrer certaines délégations nationales, de jouer de leur expertise technique auprès de ces délégations et de passer des alliances avec certains États bloqueurs - tels les pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole¹ encore plus hostiles que les firmes à tout régime contraignant de réduction des GES -, les ultimes compromis du Protocole de Kyoto ont été négociés par un petit nombre de délégués étatiques², aboutissant à des objectifs contraignants mais avec des mécanismes flexibles de mise en œuvre. Les pressions exercées par les représentants des firmes ont surtout servi alors à dédouaner les dirigeants politiques souhaitant éviter les décisions impopulaires³.

Les dynamiques ainsi esquissées soulignent l'indétermination des négociations environnementales, car « les coûts et bénéfices économiques ne déterminent pas toujours l'action dans les négociations internationales. Les stratégies politiques internes comptent, de même que les dynamiques institutionnelles »⁴. Dans ce contexte, les dispositions finales du Protocole de Kyoto présentent un compromis entre un nombre important d'acteurs, aux rangs desquels les entreprises mais pas seulement. En effet, à l'origine du Protocole on retrouve l'urgence d'une réponse internationale au réchauffement de la planète telle que défendue par une communauté épistémique - les scientifiques du GIEC -; les engagements contraignants résultent des mobilisations de la société civile et de la volonté de la Commission européenne, tandis que les mécanismes de flexibilité furent mis à l'agenda par la délégation américaine aiguillonnée par ses industries nationales d'énergies fossiles. Enfin, le refus des pays émergents leaders du G77 - Chine, Inde, Brésil - de souscrire à des engagements contraignants, au nom du principe de responsabilité différenciée, a fourni un prétexte aux adversaires de l'accord aux Etats-Unis. Le même réflexe d'ailleurs a joué en 2010 à Copenhague, où la rivalité sino-américaine a plus contribué à l'échec que les stratégies de certains lobbies industriels. Le résultat complexe des négociations climatiques ne saurait s'expliquer par un facteur unique, en particulier l'hégémonie néo-gramscienne.

Le Protocole de Cartagena et les utilisateurs de biotechnologie

Signée elle aussi à Rio en 1992 et entrée en vigueur fin décembre 1993, la Convention sur la diversité biologique a également fait l'objet de négociations ardues. Les réunions successives des conférences de Parties à la CDB ont débattu notamment, de 1995 à 2000, des dispositions d'un

¹ D. L. Levy, D. Egan, « A Neo-Gramscian Approach to ... », art. cité ; P. Newell, *Climate for Change, Non-State Actors...*, *op. cit.*

² Robert Falkner, « Global Climate Change », dans R. Falkner, *Business Power and Conflict...*, *op. cit.*, p.122.

³ P. Newell, *Climate for Change, Non-State Actors...*, *op. cit.*, p.110.

⁴ Jon Hovi, Tora Skodvin, Steinar Andresen, « The Persistence of the Kyoto Protocol... », art. cité, p.21.

protocole additionnel dit de Cartagena. Il avait initialement pour objectif de régler l'impact de tous produits issus de la biotechnologie sur la diversité biologique. L'accord final s'applique aux semences transgéniques, dont le Protocole reconnaît la spécificité en mettant en place les bases juridiques pour la reconnaissance du principe de précaution au plan international pour les transferts d'OGM. Le Protocole a donc eu un impact élevé sur les activités de nombreuses entreprises impliquées dans le développement, la production et le transport des semences transgéniques¹.

Malgré l'accent mis dans la littérature scientifique sur l'unité de vues régnant entre les entreprises ayant tenté d'influencer les négociations du Protocole², en réalité les positions industrielles étaient divergentes sur plusieurs des dispositions de cet accord. De même que pour le cas du climat, au moins deux types de divisions sont apparues au sein de la « communauté industrielle » : un clivage économique, en fonction de la place des firmes dans le processus productif ; un clivage réglementaire en fonction des législations nationales et internationales auxquelles elles étaient soumises. Du fait de leur sensibilité différente aux questions négociées, les entreprises étaient alors susceptibles d'adopter des stratégies particulières : lobbying auprès de leurs gouvernements nationaux, implication directe lors des négociations à travers la création de coalitions industrielles transnationales, financement d'ONG chargées de la défense des biotechnologies, etc.

L'évolution des stratégies d'alliance et de lobbying des entreprises de biotechnologie agricole américaines illustre bien les clivages qui peuvent séparer les différentes firmes impliquées dans les négociations du Protocole de Cartagena ; et par conséquent les limites d'une action industrielle transnationale. Au début des négociations du Protocole, les entreprises de biotechnologie agricole américaine étaient particulièrement attentives aux évolutions des négociations internationales, dans la mesure où le développement de leurs produits était récent et donc fortement tributaire des cadres réglementaires adoptés. Ces entreprises développèrent initialement des liens très forts avec leur propre gouvernement. La firme Monsanto en particulier joua un rôle crucial dans la définition d'une position nationale en matière de réglementation des biotechnologies et d'investissement dans l'innovation. Les permutations de fonctions ('revolving doors') entre régulateurs américains et employés de l'entreprise de biotechnologie agricole étaient le signe d'une coordination entre les objectifs commerciaux du groupe et les politiques américaines³. La capacité d'influence de Monsanto sur la législation

¹ P. Andrée, « The Genetic Engineering Revolution... », art. cité

² P. Andrée, « The Genetic Engineering Revolution... », art. cité ; Stanley. W. Burgiel, « Non-state Actors and the Cartagena Protocol on Biosafety », dans M. M. Betsill, E. Corell (dir.), *NGO Diplomacy The Influence of...*, op. cit., p. 67-101 ; Jennifer Clapp, « Transnational Corporate Interests in International Biosafety Negotiations », dans Robert Falkner (dir.), *The International Politics of Genetically modified Food*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, p. 34-47.

³ Michel Taylor, commissaire adjoint auprès de l'administration pour les produits alimentaires et les médicaments - la Food and Drug Administration (FDA) - et responsable de la rédaction de lignes directrices sur les OGM et sur les médicaments à usage vétérinaire fut également juriste auprès de Monsanto pendant sept ans. Margaret Miller, sous directrice au bureau de la FDA pour les nouveaux médicaments à usage vétérinaire et Suzanne Sechen, analyste de données scientifiques pour la FDA avaient toutes deux déjà travaillé pour la firme américaine. John Gibbon, président du bureau des évaluations

américaine fut confirmée par un journaliste américain ayant suivi les activités de Monsanto depuis 1993, qui signalait ainsi : « [...] J'ai appris à ne pas sous-estimer le talent de lobbying de la compagnie. Où qu'elle agisse, Monsanto n'hésite pas à mettre du muscle dans les affaires publiques et à financer largement avocats, experts et élite politique »¹.

Les signes de convergence entre le discours de l'entreprise et les choix politiques nationaux se sont multipliés en amont des négociations du Protocole de Cartagena. Le vice président de Monsanto pour la recherche et développement, Howard Schneidermann annonça ainsi en 1998 que les biotechnologies permettraient aux États-Unis de reprendre leur place de leader industriel mondial² - davantage du nationalisme économique que de l'idéologie néolibérale. Dès lors, les priorités de la firme devenaient celles des États-Unis et le gouvernement américain se trouva impliqué à la hauteur des fortes sommes qu'il avait investies dans les biotechnologies³. Sous l'influence de cette étroite collaboration avec l'industrie, les représentants officiels - du Bureau de la gestion et du budget, du Département d'État, du Département du commerce et du Bureau de la Maison-Blanche pour la politique scientifique et technologique - décidèrent de favoriser le développement des biotechnologies, par la mise en place d'un cadre réglementaire souple pour les biotechnologies, envoyant ce faisant un message positif à Wall Street⁴. Le 26 juin 1986, la Maison-Blanche émit donc un ensemble de règles souples sur la biosécurité : le Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology Policy.

Au cours des négociations du Protocole, la participation américaine aux négociations se traduisit logiquement par la défense de réglementations souples sur la biotechnologie agricole. Or, les États-Unis n'étant pas Partie à la CDB, puisque le Sénat avait refusé de ratifier le traité, leur position de négociation se trouvait affaiblie. Malgré une collaboration étroite entre les firmes américaines et les membres de la délégation officielle des États-Unis⁵, les entreprises de biotechnologie agricole ont ainsi ressenti le besoin d'intervenir directement dans les négociations, notamment pour tenter d'influencer

technologiques du Congrès était parallèlement consultant pour Monsanto. Mickey Kantor, un ancien représentant américain pour les négociations commerciales puis Secrétaire (ministre) au commerce accepta un poste au sein du bureau de direction de la même entreprise. Tous ces exemples proviennent de Jennifer Ferrara, « Revolving Doors : Monsanto and the Regulators », *The Ecologist*, 1998, 28/5, p. 280-287. Sur le même sujet voir également Hervé Kempf, *La guerre secrète des OGM*, Paris, éditions du Seuil, 2003, p. 122-123.

¹ Cité dans H. Kempf, *La guerre secrète des OGM*, *op. cit.*, p. 121.

² Britta Steffenhagen, *The influence of Biotech Industry on German and European Negotiation Positions Regarding the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety*, mémoire de diplôme de l'Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität, Berlin, 2001, p. 18.

³ William. D. Hefferman, « Biotechnology and Mature Capitalism », papier présenté à la 11^{ème} réunion annuelle du National Agricultural Biotechnology Council, Lincoln, 6-8 juin 1999.

http://www.agribusinessaccountability.org/bin/view.fpl/1198/cms_category/1668.html, [Consulté le 26 avril 2009].

⁴ B. Steffenhagen, 2001. *The influence of Biotech Industry...*, *op. cit.*, p. 26.

⁵ Richard Godown, vice président pour l'agriculture et les questions internationales auprès du groupe de lobbying américain des entreprises des biotechnologies, BIO (Biotechnology Industry Organization), travailla ainsi avec le gouvernement pour façonner la position américaine sur un éventuel protocole biosécurité. L. Val Giddings, responsable pour la régulation des biotechnologies au sein de la FDA, négocia également au sein de la délégation américaine le texte du Protocole de Cartagena avant de devenir le vice-président pour l'agriculture et l'alimentation de BIO (données d'entretien).

les positions de l'Union européenne et des délégations des pays du Sud, lesquels poussaient jusqu'alors à la mise en place de règles contraignantes sur la biosécurité.

Ainsi, la première coalition industrielle à participer aux négociations du Protocole de Cartagena, la Global Industry Coalition (GIC), fut créée en 1998, sous l'impulsion des firmes américaines¹. La GIC s'engagea dès lors dans de nombreuses actions de lobbying auprès de tous les participants aux négociations², organisant des cocktails et rencontres en parallèle des sommets internationaux, distribuant des tracts présentant ses positions, prenant régulièrement la parole au cours des séances plénières, et même, exerçant des pressions informelles sur certains délégués des pays du Sud³. Pourtant, cette coalition industrielle transnationale ne réussit pas à contrer la progression des discussions internationales en faveur d'un accord contraignant, qui fut adopté en 2000 suite aux efforts répétés de l'UE et des pays du Sud. L'échec de la GIC s'explique à la fois par des problèmes de coordination interne, et à la fois par l'inadaptation de ses stratégies de lobbying aux attentes des négociateurs étatiques.

S'agissant de la cohésion interne de la coalition, le leadership des entreprises américaines de la biotechnologie agricole lors de la mise en place de la GIC cachait difficilement les nombreux clivages entre les entreprises membres de l'initiative. Ainsi, alors que les entreprises de biotechnologie agricole souhaitaient multiplier les actions pour empêcher l'adoption d'un accord contraignant, les entreprises pharmaceutiques des biotechnologies prêchaient pour leur propre paroisse en tentant simplement - avec succès - d'éliminer les médicaments du champ d'application du Protocole⁴. De même, les entreprises de biotechnologie agricole étaient beaucoup plus virulentes que les distributeurs alimentaires et transporteurs de semence, venus dans les négociations plus tardivement et avant tout soucieux de préserver la possibilité pour le consommateur de choisir entre produits OGM ou non OGM⁵. De plus, des différences de sensibilité et d'intérêt entre les membres de la GIC venant de pays différents - notamment entre Européens et Américains - se sont manifestées au cours des négociations⁶, notamment du fait des pressions exercées par la société civile en Europe, au moment où les consommateurs américains étaient très peu sensibilisés aux OGM. Dans ce contexte, l'accord au sein

¹ Amandine Bled, « Global Environmental Politics: Regulation for or against the Private Sector? The case of the Cartagena Protocol on Biosafety ». *Political Perspectives*, CIP, 1, 2007.

² Peter J. Newell, « Globalization and the Governance of Biotechnology », *Global Environmental Politics*, 3 (2), 2003, p. 62 ; B. Steffenhagen, 2001. *The influence of Biotech Industry...*, *op. cit.*

³ Bernaditas C. Muller, « Philippines », dans C. Bail, R. Falkner & H. Marquard (dir.), *The Cartagena Protocol on Biosafety, Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development ?*, London : Earthscan, 2002, p. 142

⁴ Robert Falkner, « Agricultural Biotechnology », dans R. Falkner, *Business Power and Conflict...*, *op. cit.*, p. 140-179.

⁵ Evelyne Dufault, *Demi-tour : une approche sociologique des revirements de politique étrangère, le cas de la politique environnementale canadienne*, thèse de doctorat de science politique : université du Québec à Montréal, 2006.

⁶ François Pythoud, Thomas Urs, « The Cartagena Protocol on Biosafety », dans Philippe G. Le Prestre (dir.), *Governing Global Biodiversity, The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*, Aldershot, Ashgate, 2002, p.52.

de la coalition s'est fait *ad minima* et la coalition trouva plus facilement un consensus sur des questions procédurales que sur des points substantiels de réglementation.

Concernant les facteurs d'échec externes à la coalition, la littérature tend à souligner le dynamisme d'acteurs présentant des positions contraires à celles des États-Unis et des entreprises de biotechnologie, en particulier l'UE et les pays du Sud, qui collaborèrent avec des ONG environnementalistes¹. Toutefois, les stratégies de lobbying adoptées par la GIC sont également à l'origine de ses échecs. Les entreprises américaines leader du groupe décidèrent en effet d'adopter une approche musclée, qui fut particulièrement mal perçue par les pays du Sud et l'UE. Le président de la délégation européenne pour les négociations biosécurité a témoigné de ce que les relations entre l'Union et les firmes nord-américaines étaient particulièrement difficiles². À l'intérieur de l'UE, les distributeurs alimentaires européens furent très actifs et défendirent pour leur part des législations contraignantes en matière de traçabilité des produits OGM. En outre, comme dans le cas de Kyoto, la fin des négociations du Protocole de Cartagena se déroula en groupes de négociation restreints³, sur lesquels les entreprises observatrices des débats - et même certains délégués gouvernementaux - n'avaient aucune prise. Surtout, à l'approche des décisions finales, les délégués des États n'étaient plus sensibles aux recommandations des groupes de pression mais cherchaient avant tout à obtenir un accord à tout prix⁴.

Depuis l'adoption du texte du Protocole de Cartagena en 2000, le paysage des intérêts et stratégies industrielles évolue lors des négociations concernant la mise en œuvre de l'accord. Alors que les entreprises de biotechnologie agricole américaine avaient initialement cherché le soutien de leur gouvernement, puis agit au travers de la GIC, l'après-2000 se traduit par une réorganisation de la GIC et par la multiplication des efforts de communication sur les bénéfices des OGM auprès du grand public.

Sur le plan organisationnel, la GIC perd un certain nombre de soutiens après l'adoption du Protocole. L'industrie pharmaceutique qui avait satisfait ses objectifs quitta en effet les négociations de la CDB en 2000. En 2001, les transporteurs de semences favorables au Protocole décidèrent eux aussi d'abandonner la GIC pour créer une seconde coalition transnationale, l'International Grain Trade

¹ P. Andrée, 2005, « The Genetic Engineering Revolution », art. cité, p. 154 ; S. W. Burgiel, « Non-state Actors and the Cartagena... », art. cité.

² Christoph Bail, Jean Paul Decaestecker, Matthias Jorgensen, « European Union », dans Christoph Bail, Robert Falkner, Helen Marquard (dir.), *The Cartagena Protocol on Biosafety, Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development ?*, London, Earthscan, 2002, p. 173.

³ Les négociations prennent d'ailleurs un tournant particulier en 1999 lorsque est adoptée la « disposition de Vienne » pour poursuivre la finalisation du texte. Cette disposition rassemble uniquement les négociateurs clés de chacune des coalitions étatiques prenant part aux négociations internationales. L'ordre de prise de parole de ces délégués est décidé par tirage au sort de boules multicolores - voire d'ours en peluche de couleurs différentes - afin de dépolitiser la prise de parole et faciliter les échanges.

⁴ A. Bled, « Global Environmental Politics... », art. cité.

Coalition, pour défendre de façon plus efficace leurs intérêts. Les transporteurs céréaliers collaborèrent ainsi activement par la distribution de rapports techniques pendant les sommets intergouvernementaux, à l'adoption et à la mise en œuvre des règles de documentation pour les cargaisons OGM. Affaiblis en nombre, les membres de la Global Industry Coalition réorganisèrent le fonctionnement interne du groupe début 2000, en mettant en place un comité de direction, pour faciliter la prise de décision en interne¹.

Pour améliorer leur image, les multinationales impliquées dans la biotechnologie agricole créèrent en 2000 CropLife International, une ONG chargée de la promotion de la biotechnologie agricole au niveau mondial. Un certain nombre de membres de la GIC se sont également rapprochés d'une organisation scientifique transnationale, la Public Research and Regulation Initiative, afin de diffuser, sous le couvert de la recherche académique, un discours positif sur les potentialités des OGM.

L'analyse de la mise en place de la GIC et de sa réorganisation en 2000 montre la diversification des positionnements des entreprises vis-à-vis des réglementations internationales à adopter sur les semences transgéniques. Les échecs et amendements des stratégies de lobbying des entreprises concernées par le Protocole - en particulier les industries de biotechnologie agricole - sont comparables aux déconvenues de la GCC dans le cadre du Protocole de Kyoto.

CONCLUSION

Dans ce travail sur l'action internationale des firmes concernées par les négociations des Protocoles de Kyoto et de Cartagena, nous avons examiné la question de l'unité des secteurs privés concernés ainsi que leur succès ou échec à influencer les négociations internationales. Il s'agissait de confronter les hypothèses néo-gramsciennes - un milieu des affaires uni assurant son hégémonie dans les domaines négociés grâce à ses ressources idéologiques et matérielles – aux résultats obtenus par des recherches sur les négociations internationales d'environnement, non directement centrées sur le rôle des firmes mais présentant des informations pertinentes pour comprendre leurs agissements pendant les négociations.

La diversité des positions industrielles exprimées lors des réunions liées à ces deux régimes internationaux est frappante. Les deux facteurs explicatifs mis en avant - le secteur d'activité et l'origine des firmes - sont effectivement discriminants. Les coalitions industrielles transnationales - que ce soit la GCC ou la GIC – formes emblématiques de l'unité et de la transnationalisation pour les

¹ Kyla Tienhaara, Amandine Bled, Robert Falkner « Global Corporations in Environmental Governance : continuities and changes », dans Frank Biermann, Philip Pattberg, *Global Environmental Governance Reconsidered. New Actors, Mechanisms, and Interlinkages*, Cambridge, The MIT Press, à paraître.

auteurs néo-gramsciens -, se révèlent n'être que des organisations temporaires, fragiles, soumises aux fluctuations du leadership et des stratégies particulières des firmes.

L'influence exercée apparaît très variable selon les branches et l'origine des firmes, rendant problématique une validation empirique de la thèse de l'hégémonie néo-gramscienne, au moins pour les régimes environnementaux. En ce qui concerne les stratégies mises en œuvre, les firmes comptent d'abord sur leurs capacités de lobbying au plan national pour influencer les positions de négociation des États, comme l'illustre le cas américain aussi bien au sujet de la CDB - les entreprises de biotechnologie agricole - que de la CCC - les industriels des énergies fossiles. Le lobbying industriel apparaît plus marqué et probablement efficace au plan national tandis que sa dimension transnationale semble plus problématique. La participation des firmes aux négociations proprement dites est en effet inégale, fluctuante et souvent moins efficace, y compris en comparaison avec les coalitions d'ONG environnementalistes. De plus, un fort décalage est observé au plan international entre les ressources mobilisées par les secteurs industriels - expertise, financement de groupes scientifiques, organisation de tables ronde et cocktails - et les résultats effectivement obtenus.

Ces deux points nous permettent de nuancer les thèses néo-gramsciennes sur l'influence des firmes sur les négociations internationales d'environnement. Il est vrai que les fondements structurels du pouvoir des firmes transnationales sur les AME subsistent, ne serait-ce qu'en raison de leur poids objectif dans la production et les échanges globalisés. C'est d'ailleurs via l'intériorisation par les dirigeants des États de la contrainte de compétition économique internationale - d'où le concept de *competition state* de Cerny¹ - et de la norme du libre-échange véhiculée par l'Organisation mondiale pour le commerce, que les intérêts des firmes se trouvent pris en compte. C'est plus vrai au début des négociations de la CDB et la CCC que lors de l'élaboration de leurs protocoles additionnels de Kyoto et de Cartagena.

En cela, les entreprises et leurs gouvernements respectifs mettent bel et bien en place, au plan national, une structure de liens forts qui peut être activée quand les intérêts économiques sont en danger. Toutefois, ce qui est en question alors est moins l'hégémonie des firmes transnationales, au sens des néo-gramsciens, qu'un système normatif partagé par une majorité d'acteurs – y compris étatiques – lequel valorise le marché dérégulé et la fuite en avant technologique. La négociation des protocoles additionnels montre comment les liens entre firmes et gouvernements se fragilisent dès que la réglementation d'enjeux environnementaux cruciaux est en jeu.

Notre analyse présente également deux apports pour l'étude des groupes de pression dans les négociations internationales. D'une part l'entrée par les organisations - notamment par les coalitions de lobbying transnational -, fondée sur le postulat de la transnationalisation des groupes de pression, ne

¹ Philipp Cerny, *The Changing Architecture of Politics : Structure, agency and the future of the state*. London : Sage publications, 1990.

semble pas vraiment rendre compte des jeux d'influence sur les négociations internationales. Il existe indéniablement d'autres modalités d'influence que ces coalitions - tel le lobbying au plan national ou les alliances directes avec certains gouvernements pendant les négociations - entraînant un multi-positionnement de chaque acteur vis-à-vis des questions négociées. La clé de l'influence réside ainsi surtout dans les capacités d'articulation entre les démarches collectives - qui servent de plateformes de mobilisation - et les démarches individuelles.

Le deuxième apport est davantage d'ordre méthodologique et tient à la fluidité des situations de négociation, soit à la difficulté de mettre en évidence concrètement les réseaux pouvant unir les groupes de pression et les membres des délégations gouvernementales. De même que la simple présence aux conférences de parties ne garantit pas une influence effective, la similitude des textes de position est un indicateur de convergence plus que d'influence tant que l'on n'a pas retracé la genèse précise des modifications apportées sous la pression des lobbyistes. L'analyse de l'influence dans les négociations internationales devra donc reposer sur des données empiriques détaillées, lesquelles viendront corriger des modèles théoriques trop mécaniques reposant exclusivement sur l'analyse des ressources potentielles des acteurs impliqués dans la négociation¹.

¹ En cela nous rejoignons les conclusions de Dür Andreas, « Interest Groups in the European Union: How Powerful are They? », *West European Politics*, 31 (6), 2008, p. 1212-1230.